
Les défis de l'action humanitaire

Jacques Forster



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/664>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1999

Pagination : 3-7

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Jacques Forster, « Les défis de l'action humanitaire », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 18 | 1999, mis en ligne le 14 juillet 2012, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/664>

LES DÉFIS DE L'ACTION HUMANITAIRE

JACQUES FORSTER*

DANS des situations de crise provoquées par une catastrophe naturelle ou technologique, ou par un conflit, l'action humanitaire a pour but de sauver des vies, d'atténuer la souffrance des populations touchées et de préserver leur dignité. Les secours matériels (médicaux, alimentaires, etc.) sont une composante importante de cette action, qui ne saurait cependant être réduite à cette seule dimension : la protection des populations requiert aussi des interventions auprès de tous les acteurs concernés pour obtenir d'eux un comportement qui respecte l'intégrité physique et la dignité des groupes et des individus victimes de la crise¹.

Dans les années 90, l'action humanitaire a acquis dans les relations internationales une importance beaucoup plus grande qu'au cours des décennies antérieures ; un indicateur en est la part de l'aide publique au développement consacrée à l'aide d'urgence, qui passe de 1 % au milieu des années 70 à 5 % une vingtaine d'années plus tard². Cependant, l'importance du phénomène ne saurait être traduite qu'en termes de ressources financières. L'action humanitaire fait partie de la politique étrangère de nombreux Etats – surtout occidentaux – et occupe une place croissante dans la panoplie des instruments de cette politique.

L'accroissement du nombre des catastrophes et crises de tous types expliquerait-il ce phénomène ? Il est délicat de répondre à cette question ; faire des comparaisons avec d'autres époques pose des problèmes méthodologiques, ne serait-ce que parce que l'information sur ces événements est aujourd'hui beaucoup plus systématique et plus accessible qu'il y a quelques décennies. Il apparaît tout de même que le monde contemporain est soumis à des tensions qui multiplient les risques de catastrophes et de crises dont les effets se répercutent, par ondes successives, bien au-delà de leurs lieux d'origine. Parmi les facteurs qui fragilisent la société mondiale on peut mentionner :

- ❑ *un régime instable des relations internationales.* Avec la fin de la guerre froide, nous sommes entrés dans une ère d'instabilité dans les relations internationales qui permet le développement de crises et de conflits nationaux et internationaux qui auraient auparavant été contenus par les règles du jeu établies par les deux superpuissances rivales.
- ❑ *la globalisation et la fragmentation de la société mondiale.* Deux grandes forces modèlent cette société ; l'une, économique et technologique, pousse à son intégration ; l'autre, en réaction, se manifeste par la naissance ou renaissance de nationalismes, de sentiments forts d'appartenance à une mouvance religieuse, à une communauté ethnique.

* Professeur à l'IUED.

1. Cet article se réfère avant tout aux situations de conflits ; cependant, certaines des questions abordées sont également pertinentes pour les catastrophes naturelles ou technologiques.

2. OCDE, *Coopération pour le développement. Rapport 1997*, OCDE, Paris, 1998, p. A44.

- ❑ *l'affaiblissement de l'Etat*. D'une manière générale, la faillite du modèle communiste de développement et l'expansion à l'échelle mondiale du libéralisme économique ainsi que les dysfonctionnements des structures étatiques ont remis en cause le rôle de l'Etat dans toutes les régions du monde. Si dans bien des pays une redéfinition des structures et fonctions des pouvoirs publics était nécessaire, elle est cependant souvent allée trop loin, l'Etat ne pouvant même plus assurer les fonctions minimales de l'Etat-gendarme (lutte contre la criminalité et les trafics illicites de tous genres).
- ❑ *la montée des inégalités sociales*. La libéralisation des politiques économiques a favorisé l'émergence ou le renforcement de l'exclusion sociale, particulièrement là où les structures économiques et sociales portent en elles les germes d'une société à deux vitesses. L'affaiblissement de l'Etat ne lui permet pas d'assurer la cohésion de la société par la mise en place des mécanismes correcteurs propres à éviter l'amplification du phénomène.
- ❑ *la dégradation de l'environnement naturel* amplifie le nombre et la gravité des sécheresses et des inondations. L'accroissement démographique et l'accès inégal aux ressources (terre et eau) amènent des populations à s'installer dans des endroits particulièrement exposés aux catastrophes naturelles (séismes, éruptions, inondations).

LES FACTEURS mentionnés ci-dessus se combinent pour accroître les risques de troubles, de conflits et de catastrophes naturelles et technologiques dont les acteurs locaux ne peuvent assumer seuls les conséquences humanitaires. L'attention que reçoit aujourd'hui l'action humanitaire a pour principale cause l'intérêt accru qu'elle suscite auprès des Etats des pays industrialisés, du fait

- ❑ des effets globaux des conflits ou des catastrophes naturelles qui peuvent, en déstabilisant une région, porter atteinte aux intérêts de nombreux Etats et propager leurs effets au-delà de la région, notamment par des mouvements massifs de population. L'action humanitaire est perçue comme pouvant limiter ces effets et en contenir la propagation.
- ❑ de l'intégration de l'action humanitaire dans les moyens d'intervention des Etats dans une situation de conflits pour compléter – ou se substituer à – d'autres modes d'action, politique, diplomatique ou militaire.
- ❑ de la médiatisation : les conflits et catastrophes d'aujourd'hui sont largement portés à l'attention de l'ensemble de la population des pays industrialisés par les médias, encore que leur «couverture» soit souvent sélective, éphémère et limitée aux aspects les plus spectaculaires. Les gouvernements de ces pays sont ainsi incités à être présents d'une manière ou d'une autre dans ces contextes par les attentes de leur opinion publique.

Ce « triomphe ambigu » de l'humanitaire est, selon François Jean, « fruit de l'illusion [...] d'une humanité enfin réconciliée autour du refus de l'inacceptable et symptôme du désarroi face à l'impression de "nouveau désordre international" [...] Le label humanitaire est désormais si prisé qu'il est devenu un brevet de légitimité pour toute action, ou simulacre d'action, diplomatico-militaire »³.

3. François Jean, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *Revue Tiers-Monde*, avril-juin 1997, XXXVIII-2, n° 152, pp. 641-642.

La multiplication des acteurs humanitaires, gouvernementaux, intergouvernementaux, non gouvernementaux est aussi un indicateur de cet engouement pour l'action humanitaire. Si toutes les compétences et les ressources disponibles devraient pouvoir être mobilisées pour protéger et secourir les victimes de catastrophes et de conflits, il n'en reste pas moins que trop souvent cette prolifération d'acteurs peut nuire à l'efficacité de l'action en raison du manque de professionnalisme ou d'indépendance de certains d'entre eux et de la course à la couverture médiatique et aux ressources financières.

LES ANNÉES 90 ont été – malheureusement – particulièrement riches en expériences sur les réactions internationales à des situations de crises aiguës aux conséquences humanitaires considérables. Du Rwanda à la Bosnie-Herzégovine, du Soudan au Caucase ou à la Corne de l'Afrique, des conflits, des famines ont réclamé un tribut particulièrement élevé en vies et en souffrances humaines. Les Etats, les organisations internationales et les ONG ont vécu des expériences toujours difficiles, parfois traumatisantes, aux résultats très contrastés quant à la possibilité de mettre fin aux conflits et de protéger et secourir les victimes⁴. Ces expériences ont quelque peu réduit les attentes quant au potentiel des interventions « militaro-humanitaires » qui, il faut le noter, ont toujours été décidées de façon sélective, en fonction des besoins humanitaires certes, mais aussi des intérêts de politique extérieure et intérieure des Etats intervenants.

Aujourd'hui, suite à certaines désillusions, la mode de l'« interventionnisme humanitaire » semble avoir quelque peu passé et l'accent est davantage mis sur la prévention. Il n'en reste pas moins que les problèmes liés à l'action humanitaire subsistent. Dans un environnement de plus en plus complexe, les défis auxquels l'action humanitaire doit répondre sont nombreux. Voici ceux qui nous paraissent les plus importants et qui s'adressent aussi bien aux gouvernements qu'aux acteurs spécifiquement humanitaires.

□ *Défendre l'indépendance de l'action humanitaire*

Au début des années 90, des acteurs importants, notamment l'ONU, préconisent l'intégration de l'action humanitaire dans des actions de rétablissement et de maintien de la paix⁵. Les expériences de plusieurs conflits (Bosnie, Somalie, Irak) montrent que cette nouvelle approche est difficilement compatible avec le maintien de l'impartialité de l'action humanitaire, condition de son accès à toutes les victimes⁶. La tâche de rétablir ou de maintenir la paix appartient à la communauté des Etats. L'action humanitaire, qui ne vise qu'à protéger et secourir les victimes, doit être indépendante de façon à établir avec toutes les parties en conflit « un climat de confiance minimal sans lequel, dans un contexte par définition très tendu, l'accès aux populations ne saurait être préservé »⁷.

4. Dans les cas de catastrophes naturelles ou technologiques, l'action humanitaire ne se heurte pas aux mêmes difficultés, mais les problèmes de coordination et d'utilisation efficace des ressources se posent également.

5. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Nations Unies, New York, 1992.

6. Jacques Forster, « Raisons d'Etat et raison humanitaire », in *Dérives humanitaires. Etats d'urgence et droit d'ingérence*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 1, PUF/IUED, Paris/Genève, 1994.

7. François Jean, *op. cit.*, p. 646.

❑ *Faire mieux accepter l'action humanitaire*

Les motifs et les modalités de l'action humanitaire sont souvent mal compris et acceptés par les acteurs des pays frappés par des conflits, ou des catastrophes naturelles. Ce manque d'acceptation, qui met en cause le fondement même de l'action humanitaire, a plusieurs causes. Dans beaucoup de conflits contemporains les acteurs de la violence sont multiples et peu structurés. Dans les Etats affaiblis, ce sont «des bandes, des milices, voire des "combattants du dimanche" sans idéologie ni programme, pour qui le coup de feu est une fin en soi, le fusil un moyen de subsistance»⁸. Il n'est pas étonnant dans ce contexte que les motivations et les principes de l'action humanitaire soient mal connus et compris. Une connaissance approfondie du milieu et un effort constant d'adaptation des messages humanitaires aux données locales sont une condition nécessaire à l'amélioration de cette acceptation. Plus généralement, les conflits et les catastrophes ont lieu aujourd'hui presque exclusivement dans les pays en développement, alors que les acteurs humanitaires internationaux viennent avant tout des pays industrialisés. L'action humanitaire peut donc être perçue comme un instrument des pays industrialisés et, à ce titre, susciter des réactions de rejet.

❑ *Renforcer la coordination des acteurs humanitaires*

La multitude d'acteurs humanitaires sur le terrain pose des problèmes en raison de la multiplicité et de la diversité des réponses aux besoins humanitaires et des principes qui régissent l'action humanitaire. Il peut en résulter des incohérences, un gaspillage des ressources, qui nuisent considérablement à l'image de l'action humanitaire auprès des victimes, des protagonistes et du public en général. Il faut donc que les bailleurs de fonds et les acteurs humanitaires soutiennent et appliquent des règles de conduite garantissant l'indépendance, l'impartialité et le professionnalisme de l'action humanitaire⁹.

❑ *Articuler l'action humanitaire avec le développement et l'ancrer dans la réalité locale*

Dans les situations d'urgence, les interventions extérieures ont tendance à répondre aux besoins immédiats destinés à sauver des vies sans trop se préoccuper des ressources et capacités locales. Cependant, dans beaucoup de situations de crise, l'action humanitaire s'étend sur de longues périodes (des années, voire des décennies). La dichotomie entre urgence et développement perd alors de sa pertinence et l'action humanitaire doit adopter des modalités intégrant la perspective du développement à long terme. Trop souvent, les mécanismes et institutions locaux sont ignorés par l'intervention extérieure. Le défi est donc d'impliquer le plus tôt possible les acteurs de la société civile, qui joueront un rôle essentiel dans la reconstruction économique, politique et sociale.

❑ *Améliorer l'efficacité de l'action humanitaire*

Dans une période caractérisée par des restrictions budgétaires et le souci de gérer plus efficacement les ressources financières publiques, la question de l'efficacité et de l'efficience (rapport entre les résultats et les coûts) de l'aide humanitaire occupe une place de plus en plus importante dans le dialogue entre les

8. Jean-Pierre Langellier, *Le Monde*, 18.6.97.

9. En 1995, 142 gouvernements ont apporté leur soutien au Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes.

Etats bailleurs de fonds et les institutions humanitaires. La pratique d'évaluations approfondies se répand¹⁰ et les attentes des bailleurs de fonds quant aux informations sur les procédures et coûts de mise en œuvre des agences humanitaires s'accroissent considérablement. De leur côté, les bailleurs de fonds devront aussi – par souci de cohérence – faire preuve de plus de souplesse dans les conditions posées quant à l'affectation des ressources qu'elles mettent à la disposition des agences humanitaires.

□ *Renforcer la cohérence des politiques*

Depuis quelques années, les gouvernements des pays industrialisés ont pris conscience des liens étroits entre les divers volets de leurs politiques vis-à-vis des pays en développement. Sous le titre de «cohérence des politiques», des efforts sont en cours dans plusieurs pays pour que toutes les politiques participent à la réalisation de l'objectif de promotion du développement économique et social de ces pays¹¹. Dans cette perspective, il est important que les relations commerciales (y compris les transferts d'armes), les investissements étrangers ainsi que l'aide, notamment dans le domaine du développement social et du renforcement des institutions publiques, contribuent à réduire (ou tout au moins à ne pas accroître) les facteurs de tensions mentionnés au début de cet article. Car le plus grand défi de tous ceux qui s'engagent pour le développement et l'action humanitaire est bien de mener une action concertée au Sud et au Nord pour prévenir les conflits.

10. Pour l'Afrique, de nombreuses évaluations détaillées ont été réalisées entre 1994 et 1996 par des gouvernements et des grandes agences internationales. Elles sont analysées dans Raymond Apthorpe, «Some Relief from Development: Humanitarian Emergency Aid in the Horn of Africa (including Sudan), Rwanda and Liberia», *The European Journal of Development Research*, vol. 9, no. 2, December 1997, Frank Cass, London.

11. En Suisse, cette politique est annoncée dans les *Lignes directrices Nord-Sud* adoptées par le Conseil fédéral en mars 1994.